

2014-08-08

Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2014:2)

Riksgäldskontoret (nedan Riksgälden) är stödmyndighet enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Enligt förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgälden ska myndigheten i mars varje år lämna en redogörelse till regeringen för de åtgärder som genomförts enligt stödlagen. Enligt Riksgäldens regleringsbrev för budgetåret 2014 ska Riksgälden därutöver lämna redogörelser till Finansdepartementet över aktiva åtaganden enligt stödlagen senast 14 mars, 8 augusti och 14 november 2014 samt den 13 mars 2015.

1. Garantiprogram för bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga upplåning

Under finanskrisen 2008 fick Riksgälden utifrån förordning (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. i uppdrag att lämna statliga garantier för bankers och bostadsinstituts upplåning (garantiprogrammet). Syftet med garantiprogrammet var att underlätta bankernas och bostadsinstitutens upplåning under finanskrisen och därmed ge bättre förutsättningar för företag och hushåll som behövde låna pengar. Som mest uppgick utställda garantier till 354 miljarder kronor. Det var i juni 2009.

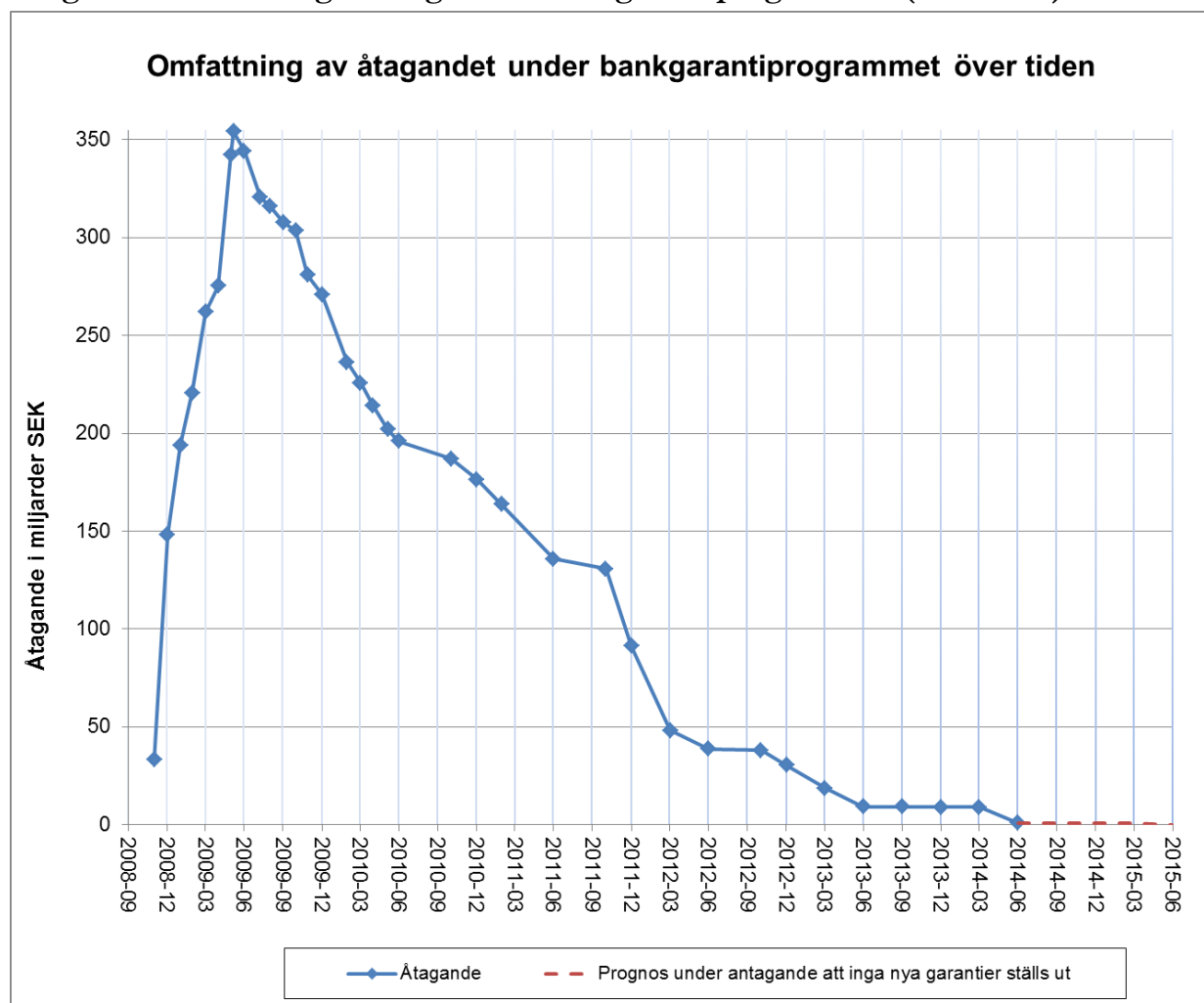
Garantiprogrammet stängdes för nyteckning den 30 juni 2011. Under den tid programmet var öppet anslöt sig Carnegie Investment Bank, SBAB (inklusive dotterbolaget SCBC), SEB, Sparbanken Öresund, Swedbank, Swedbank Hypotek samt Volvofinans Bank. SEB emitterade aldrig några lån inom programmet.

Den 30 juni 2014 hade bara Carnegie Investment Bank utestående garanterade lån kvar. Värdet av garantierna uppgår till 935 miljoner kronor, vilket är en minskning på cirka 8 miljarder kronor sedan det förra rapporttillfället i mars 2014. Minskningen beror på att Swedbanks samtliga garanterade lån har förfallit. Carnegies garanterade lån förfaller under andra kvartalet 2015.

Garantiprogrammet hade den 30 juni 2014 en förväntad nettointäkt på 5,9 miljarder kronor, vilket är oförändrat sedan det förra rapporttillfället. Riksgälden har i tidigare rapporter till regeringen redovisat en skattning av förväntade kostnader och intäkter från garantiprogrammet.¹

¹ För detaljer, analys och utförligare resonemang hänvisas till Riksgäldens bankstödsrapport - Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2010:3).

Diagram 1. Utveckling av åtagandet inom garantiprogrammet (2008-2015)



2. Särskilt stöd till kreditinstitut

Riksgälden får som stödmyndighet ingripa och lämna stöd till kreditinstitut om det behövs för att motverka risk för allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige. Sådant stöd kan lämnas genom garantier, kapitaltillskott eller på annat sätt. Stödet förutsätter regeringens godkännande.

Riksgälden har i sin roll som stödmyndighet givit särskilt stöd till en bank, Carnegie Investment Bank (CIB), 2008. Riksgälden övertog då samtliga aktier i CIB, vilka ställts som pant för ett lån enligt stödlagen. När aktierna sedan såldes till Altor och Bure kom Riksgälden och köparna överens om vissa vinstdelningsarrangemang.

Dessa arrangemang har medfört utdelningar på totalt cirka 495 miljoner kronor till Riksgälden. Medlen från vinstdelningsarrangemangen tillförs stabilitetsfonden eftersom det var med medel ur denna som stödet finansierades. I nuläget kan det sammanlagda resultatet för skattebetalarna efter hanteringen av Carnegie uppskattas till ett överskott på minst 283 miljoner kronor (inkl. förväntade framtida intäkter). Till och med den 30 juni 2014 hade 264 miljoner kronor netto tillförts stabilitetsfonden.

3. Stabilitetsfondens utveckling

Som en del av stödlagen beslutade riksdagen 2008 att upprätta en stabilitetsfond i form av ett konto i Riksgälden. Samtidigt meddelades att fonden inom 15 år, dvs. till 2023, skulle uppnå en målnivå på i genomsnitt 2,5 procent av BNP. En årlig stabilitetsavgift betalas av samtliga institut som enligt stödlagen kan bli föremål för statligt stöd.

I augusti 2013 kommunicerade regeringen att den avser föreslå riksdagen att göra om fonden från ett konto till en fond med egna finansiella tillgångar. Vid samma tidpunkt meddelade regeringen också att den anser att fondens målnivå bör tas bort samt att stabilitetsavgiften bör reformeras.²

Den nuvarande stabilitetsavgiften baseras på den fastställda balansräkningen för föregående räkenskapsår. Sammanlagt har 8,7 miljarder kronor fakturerats sedan 2009. Avgifter avseende räkenskapsåret 2013 kommer att faktureras under andra halvan av 2014.

Avgifter för de garantier som ställts ut inom ramen för garantiprogrammet har kvartalsvis tillförts stabilitetsfonden. Till och med det första kvartalet 2014 uppgår de sammanlagda garantiavgifterna till 5,9 miljarder kronor. Ytterligare 10 miljoner kronor kommer enligt Riksgäldens beräkningar att faktureras innan programmet är avvecklat i helhet, givet att inga fler lån löses in i förtid.

Vidare har allt överskott från Carnegieengagemanget löpande tillförts fonden, vilket som ovan nämnts hittills uppgår till 264 miljoner (netto). Samma sak gäller överskottet från det innehav av Nordeaaktier som fonden hade fram till 2013. Detta innehav var resultatet av att staten genom kapitaltillskottprogrammet deltog i Nordeas nyemission 2009.³ Hela innehavet är nu avyttrat och har inbringat ett nettobelopp på 18,7 miljarder kronor till fonden, inräknat årliga utdelningar och försäljningsvinster (med avdrag för försäljningskostnader).

Riksgäldens förvaltningskostnader avseende stödåtgärder har hittills belastat stabilitetsfonden med 109 miljoner kronor i (se avsnitt 3.1 för en närmare beskrivning). Därtill har fonden kvartalsvis tillförts ränta på behållningen på kontot i Riksgälden. Räntan från 2008 fram till den 30 juni 2014 uppgick till 1,3 miljarder kronor.

Fondens sammanlagda kontobehållning uppgick vid halvårsskiftet 2014 till 49,8 miljarder kronor. Tabell 1 ger en beskrivning av flödena i stabilitetsfonden.

² Promemorian "Ett förstärkt ramverk för finansiell stabilitet" (daterad 2013-08-26)

³ I samband med finanskrisen fick Riksgälden utifrån förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. möjlighet att ge solida banker och bostadsinstitut kapitaltillskott i form av antingen skuldförbindelser eller aktiekapital (kapitaltillskottsprogrammet). Programmet avslutades den 30 juni 2011. Endast Nordea deltog i programmet.

Tabell 1: Översikt stabilitetsfonden den 30 juni 2014

Typ av transaktion	Miljoner kronor
Kapital, anslag till fonden	15 000
Garantiavgifter	5 908
Stabilitetsavgifter	8 719
Influtet CIB och MM ⁴	314
Förväntad intäkt CIB	41
Nordea (netto)	18 661
Tillförd ränta på behållning	1 318
Förvaltningskostnader (inkl. arvoden till Prövningsnämnden)	- 109
Fondbehållning	49 846
Ej inbetalda fordringar	- 41
Kassabehållning	49 805

3.1 Förvaltningskostnader

Riksgäldens förvaltningskostnader i egenskap av stödmyndighet täcks av stabilitetsfonden. Ramen för hur mycket som får disponeras för detta ändamål beslutas av regeringen. För 2014 uppgår denna ram till 11 miljoner kronor samt ytterligare en miljon kronor öronmärkta för arvoden till Prövningsnämnden, totalt 12 miljoner kronor.⁵

Sedan Riksgälden utsågs till stödmyndighet 2008 har de samlade kostnaderna uppgått till 109 miljoner kronor, varav 57 miljoner avser konsultkostnader. Kostnadsutfallet fram till den 30 juni 2014 redovisas i tabell 2.

Tabell 2 nedan visar även en prognos över förvaltningskostnaderna för 2014. Prognosen är gjord utifrån nu kända stödåtgärder. Inga kostnader för nya ärenden förutsätts inträffa. Kostnaderna för stödmyndighetsuppdraget förväntas uppgå till cirka 10 miljoner kronor för 2014. Prognosen ligger inom den av regeringen beviljade ramen för verksamhetskostnader som får belasta stabilitetsfonden.

⁴ Brutto, exklusive Riksgäldens kostnader för stödet

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Riksgäldskontoret (Fi2013/4125(delvis), Fi2013/4433(delvis), Fi2013/4547(delvis), Fi2013/4548)

Tabell 2: Riksgäldens förvaltningskostnader som belastar stabilitetsfonden 2008-2014, utfall respektive prognos (tusentals kronor)

	Utfall 2008	Utfall 2009	Utfall 2010	Utfall 2011	Utfall 2012	Utfall 2013	Utfall 2014-06- 30	Budget 2014
Stöd till kreditinstitut								
Konsultkostnader								
– Bankgarantier	1 526	-	-	-	-	-	-	-
– Rättsprocesser	-	4 735	7 798	7 299	500	-	-	-
– Försäljning, pantar mm.	12 107	17 199	89	8	25	-	-	-
– Kapitaltillskottsprogrammet	-	5 971	32	-	-	-	-	-
– Övrigt, konsulter	-	-	-	-	-	-	-	-
Övriga direkta kostnader inkl. direkta lönekostnader	600	2 709	1 751	793	1 247	2 812	1 564	2 453
Kostnader för prövningsnämnden	-	-	517	562	235	145	72	200
Överförda förvaltningskostnader ⁶	4 365	12 706	4 543	3 772	4 117	5 881	2 916	7 411
Totala kostnader stöd till kreditinstitut	18 598	43 320	14 730	12 434	6 123	8 838	4 552	10 064

3.2 Förväntade framtida betalningsflöden i stabilitetsfonden

Liksom i tidigare rapporter har Riksgälden gjort en prognos över stabilitetsfondens framtida utveckling. I tabell 3 ges en översikt av förväntade framtida betalningsflöden till stabilitetsfonden.⁷ Diagram 2 illustrerar prognosen grafiskt.

Som ovan nämnts är regeringens mål tills vidare att fondens behållning från 2023 i genomsnitt ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP. Som framgår av tabell 3 förväntas fondens storlek, under Riksgäldens antaganden nå 2,5 procent av BNP först under 2028.

Den 3 juli 2014 presenterade Finanskriskommittén sina förslag gällande framtida bankkrishantering i Sverige. Dessa förslag kommer i framtiden att påverka både stabilitetsavgiften och stabilitetsfonden. Därmed kommer även stabilitetsfondens framtida utveckling att påverkas. Eftersom regeringen inte har fattat något beslut gällande hur systemet i framtiden ska se ut bygger prognosen på gällande lagstiftning. Avsnitt 4 nedan redogör kortfattat för de delar av Finanskriskommitténs betänkande som berör Riksgälden.

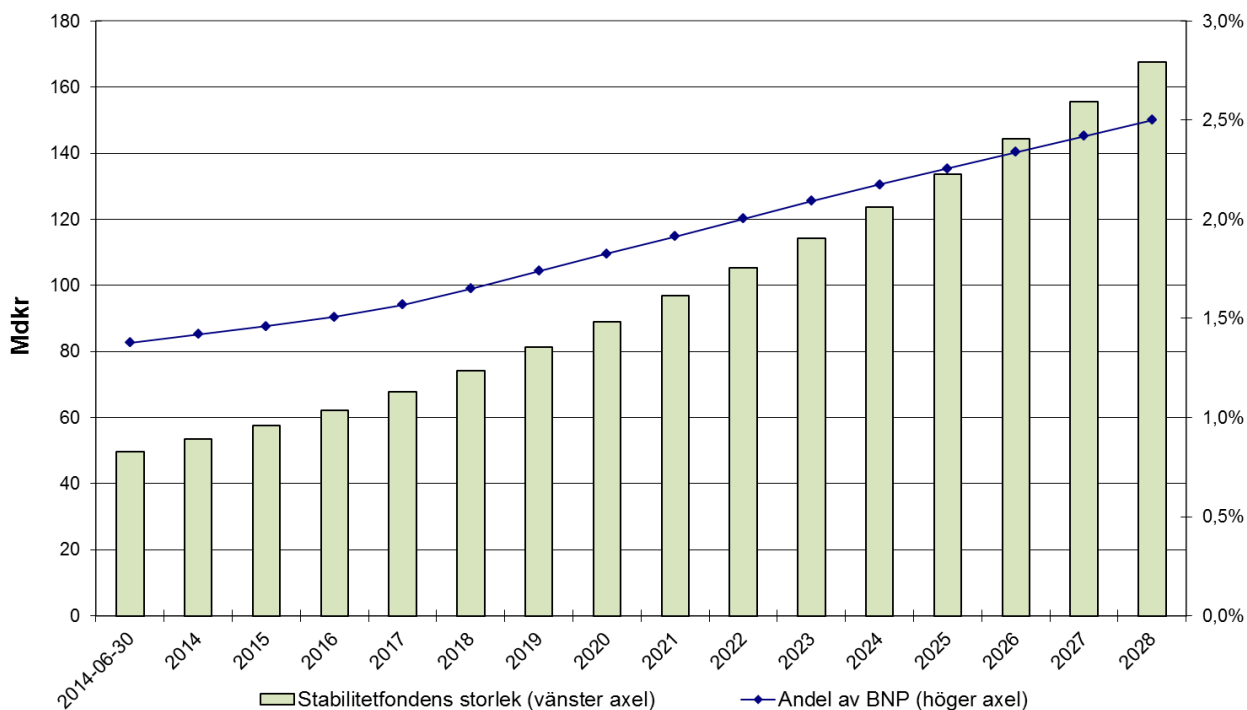
⁶ Överförda förvaltningskostnader innefattar overheadkostnader som fördelas ut på respektive verksamhetsområde inom Riksgälden.

⁷ För antaganden och redogörelse för metodik, se Riksgäldens bankstödsrapport 2010:3.

Tabell 3: Översikt - stabilitetsfondens framtida utveckling

	Ingående balans mdkr	CIB/MM, mdkr	Garanti-avgifter, mdkr	Stabilitetsavgift, mdkr	Ränta mdkr	Utgående balans mdkr	Andel av BNP
2014-06-30	49,8						1,4 %
2014	49,6	0,0	0,0	3,2	0,4	53,3	1,4 %
2015	53,3	0,1	0,0	3,3	0,7	57,4	1,5 %
2016	57,4			3,5	1,2	62,1	1,5 %
2017	62,1			3,6	1,9	67,6	1,6 %
2018	67,6			3,7	2,8	74,1	1,6 %
2019	74,1			3,9	3,2	81,2	1,7 %
2020	81,2			4,0	3,4	88,6	1,8 %
2021	88,6			4,2	3,7	96,6	1,9 %
2022	96,6			4,4	4,0	105,0	2,0 %
2023	105,0			4,5	4,4	113,9	2,1 %
2024	113,9			4,7	4,7	123,4	2,2 %
2025	123,4			4,9	5,1	133,4	2,3 %
2026	133,4			5,1	5,5	144,1	2,3 %
2027	144,1			5,3	6,0	155,4	2,4 %
2028	155,4			5,5	6,4	167,3	2,5 %

Diagram 2. Stabilitetsfondens prognosticerade utveckling 2014-2028 (utgående balans helår)



Källa: Konjunkturinstitutet, SCB och Riksgälden

4. Beredskap och krisförebyggande

Riksgäldens primära uppgift som stöd- och garantimyndighet är att hantera banker och andra kreditinstitut i kris. I enlighet med stödlagens syfte och myndighetens vidare mål att främja den finansiella stabiliteten bedrivs också ett mer proaktivt arbete kring beredskap och krisförebyggande. I detta avsnitt beskrivs Riksgäldens aktiviteter inom detta område.

4.1 Nya regler för krishantering

Som nämnts ovan lämnade Finanskriskommittén i juli 2014 sitt betänkande ” Resolution – En ny metod för att hantera banker i kris”. Kommittén lämnar i betänkandet förslag om hur nya EU-regler för hantering av institut i kris ska genomföras i svensk lagstiftning.

Huvudpunkten i regelverket är ett nytt förfarande kallat resolution. Det ger staten befogenheter att ta kontroll över ett institut om konkurs skulle hota den finansiella stabiliteten. Institutet ska sedan hanteras på ett sådant sätt att ägare och långgivare får ta ansvaret för de förluster som orsakat krisen.

Enligt kommitténs förslag bör Riksgälden få huvudansvaret som resolutionsmyndighet, medan uppgifter som ligger nära finansiell tillsyn bör ges till Finansinspektionen. Det nya uppdraget skulle innebära en fördjupning och breddning av Riksgäldens nuvarande roll som stödmyndighet enligt stödlagen.

Enligt EU-direktivet ska ett institut försättas i resolution då det fallerar eller sannolikt kommer att falla, inga andra åtgärder kan förhindra att det fallerar och resolution är nödvändigt för att uppnå resolutionsmålen – i första hand att förhindra en allvarlig störning i det finansiella systemet.

Resolution innebär i korthet att staten tar över kontrollen i institutet. Därefter ska staten vidta resolutionsåtgärder som bevarar den finansiella stabiliteten. Dessa åtgärder kan exempelvis innebära att staten säljer hela eller delar av institutet till en privat köpare som kan driva det bättre än de gamla ägarna. Staten kan också överlåta verksamhet till ett broinstitut som den kontrollerar eller driva institutet vidare. I de senare fallen ansvarar staten för att rekonstruera verksamheten och se till att den blir bärkraftig och lever upp till de regler som gäller, exempelvis med avseende på kapitaltäckning. De delar av institutets verksamhet som inte påverkar den finansiella stabiliteten negativt ska avvecklas genom konkurs eller likvidation.

Vid resolution ska staten se till att institutets ägare och borgenärer tar ansvar för de förluster som gjort att institutet hamnat i kris. Det ska ske via nedskrivning av aktier och skulder eller konvertering av skulder till aktiekapital. På så sätt ska behovet av statliga medel minskas.

Staten får skjuta till kapital bara då ägare och borgenärer först bidragit via nedskrivning eller konvertering av aktier och skulder. Statligt övertagande är bara tillåtet i svåra krislägen och efter att ägare och borgenärer tagit en stor del av förlusterna.

Kommittén lägger också förslag om hur resolutionsåtgärder ska finansieras, om regler för krisförebyggande åtgärder med mera. Resolutionsåtgärder ska bekostas via en statlig

resolutionsreserv vilken ska finansieras genom att bankerna betalar en resolutionsavgift, likande den nuvarande stabilitetsavgiften. Stabilitetsavgiften ska enligt förslaget avskaffas och istället ersättas med den nya avgiften. Reserven bör enligt förslaget motsvara cirka 3 procent av garanterade insättningar. Detta skulle i dagsläget motsvara en reserv i storleksordningen 39 miljarder kronor. Kommitténs bedömning är att vissa medel ur stabilitetsfonden kommer att kunna föras över till resolutionsreserven. De medel som blir kvar i stabilitetsfonden ska enligt förslaget kunna användas för att i vissa fall ge förebyggande statligt stöd i form av lån, garantier eller kapitaltillskott till solida banker enligt en ny lag om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

Riksgälden kommer under hösten att redovisa sina synpunkter på kommitténs förslag då det remitterats.

4.2 Insättningsgarantin

En väl fungerande insättningsgaranti är av central betydelse för konsumentskyddet på det finansiella området och därmed även för den finansiella stabiliteten. Som ansvarig myndighet för insättningsgarantin ska Riksgälden se till att garantin fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Förbättringar av systemstöd för utbetalning av ersättningar från insättningsgarantin

Efter den senaste finanskrisen skärptes lagkraven för utbetalningar från insättningsgarantin. För att möjliggöra hantering av ett ersättningsfall inom tidsramen på 20 arbetsdagar har Riksgälden utvecklat ett IT-system – QuickPay – som läser in data från institut och till stora delar automatiserar handläggningen av eventuella ersättningsärenden.

En förutsättning för att kunna använda QuickPay är att instituten kan leverera filer med information om insättarna och deras insättningar i föreskrivet format. Därför genomför Riksgälden löpande leveranskontroller för att testa institutens förmåga att leverera fungerande filer.

Riksgälden har under början av 2014 produktionssatt ett särskilt leveranskontrollsystem som gör det möjligt att kontrollera institutens filer både bättre och mer effektivt än tidigare.

Nya EU-regler för insättningsgaranti

Den svenska insättningsgarantin är baserat på ett EU-direktiv. Detta direktiv har omförhandlats och ett nytt direktiv antogs i april 2014. Enligt det nya direktivet ska utbetalningstiden stegvis kortas från dagens tjugo till sju arbetsdagar.

Dessutom ställs hårdare krav på att insättningsgarantin ska vara finansierad på förhand. Inom en tioårsperiod måste alla medlemsstater ha samlat in medel minst motsvarande 0,8 procent av de garanterade insättningarna. Den svenska insättningsgarantifonden är i dagsläget redan betydligt större än minimikravet.

En annan förändring är att den avgift instituten betalar i större utsträckning ska vara baserad på hur riskfylld respektive instituts verksamhet är. I dag varierar avgiften efter

institutens kapitaltäckningsgrad inom ett relativt smalt intervall. Riksgälden deltar i en EU-arbetsgrupp för att ta fram riktlinjer för hur en framtida riskbaserad avgiftsmodell kan komma att se ut.

Direktivet förväntas träda i kraft under sommaren 2015.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av finansanalytiker Hannah Pierrou.

Hans Lindblad

Hannah Pierrou